

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2224 de 2019

Carpetas Nos. 3577 de 2018 y 3957 de 2019	Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

CÓDIGO DE ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA
Se declara de interés general

DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Reglamentación

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 4 de setiembre de 2019

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante José Carlos Mahía.

Miembros: Señores Representantes Pablo D. Abdala, Herman Alsina, Jorge Alonso, Susana Andrade, Paulino Delsa, Ope Pasquet, Daniel Radío, Javier Umpiérrez y Alejandro Zavala.

Invitados: Por el Colegio de Abogados del Uruguay, doctores Diego Pescadere, Presidente y Gastón Gianero, Vocal.

Secretaria: Señora María Eugenia Castrillón.

Prosecretario: Señor Manuel Nande.

=======II=======

SEÑOR PRESIDENTE (José Carlos Mahía).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Para abordar el primer punto del orden del día, “Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, cursamos invitación al Colegio de Abogados del Uruguay -cuya delegación recibiremos en un rato- y a las autoridades de la Suprema Corte de Justicia. Estas últimas declinaron concurrir, trasmitiendo a la Secretaría de la Comisión que la materia es potestad natural del Parlamento.

Propongo avanzar con los siguientes puntos del orden del día hasta que llegue la delegación del Colegio de Abogados.

(Diálogos)

——Hay acuerdo para pasar a la consideración del segundo punto del orden del día: “Código de Ética en la Función Pública. (Se declara de interés general)”.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Creo recordar que se había sugerido la posibilidad de escuchar a las autoridades de la Junta de Transparencia y Ética Pública. Tengo entendido, inclusive, que era interés del titular del organismo comparecer en la Comisión. ¿Estoy en lo cierto?

SEÑOR PRESIDENTE.- La Fiscalía General de la Nación y la Junta de Transparencia y Ética Pública nos remitieron sus informes. La Comisión dio por válida la respuesta de ambas instituciones, vía comunicación electrónica.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- ¿Puede la Secretaría proporcionarme un ejemplar de ambos informes?

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Luego de realizar las consultas entre los integrantes de la Comisión sobre el segundo punto del orden del día, relativo al Código de Ética en la Función Pública -el proyecto de ley por el cual se declara de interés general-, acordamos votarlo hoy en general y hacerlo en forma particular en la próxima sesión de esta asesora. La intención de la bancada del Frente Amplio es llevarlo a sala antes del cierre del período parlamentario.

Por consiguiente, se va a votar el proyecto en general.

(Se vota)

——Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——Haré una síntesis de lo resuelto por la Comisión fuera de la versión taquigráfica.

En cuanto al tercer punto del orden del día, “Día del Inmigrante Italiano. (Se declara el día 23 de noviembre de cada año)”, la Presidencia de la Comisión, vía Secretaría, hará averiguaciones con las sociedades más representativas de inmigrantes italianos y con la Embajada de Italia en Uruguay, a efectos de tener mayor información y más precisión sobre la fecha que se establece en el proyecto de ley para declarar el día del inmigrante italiano.

Respecto al cuarto punto del orden del día, “Enriquecimiento Ilícito. (Se tipifica como delito)”, decidimos, en acuerdo de todos los partidos aquí representados, que se considerará, para su votación en general y en particular, en la próxima sesión. Es voluntad de todos los partidos aquí representados analizar y votar el proyecto de ley, a

efectos de que sea informado en una sesión extraordinaria -prevista y definida a nivel de los coordinadores de los partidos-, a realizarse antes del cierre del Período, el jueves 12 de setiembre.

De modo que en la próxima sesión de la Comisión, que será el miércoles 11, estos temas, junto a otros que ya hemos considerado, serán analizados y votados, a efectos de ser informados en el plenario en la sesión extraordinaria del jueves 12.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Ingresan a sala autoridades del Colegio de Abogados del Uruguay)

——La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración da la bienvenida a la delegación del Colegio de Abogados, integrada por su presidente, doctor Diego Pescadere, y por el doctor Gastón Gianero.

Es un gusto recibirlos en este ámbito. La invitación tiene que ver con el proyecto de ley -que ya les ha llegado- relativo a "Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo".

SEÑOR PESCADERE (Diego).- En nombre del Colegio de Abogados del Uruguay y en el propio, agradecemos la invitación para dar opinión acerca de un tema tan relevante como el que nos convoca.

Tengo que pedir disculpas porque, en virtud de que ha mediado muy poco tiempo desde que recibimos la invitación el día viernes hasta esta instancia, no pudimos -aunque lo hubiéramos deseado- estudiar mucho más en profundidad el referido proyecto de ley. La iniciativa no nos es ajena porque es una temática que ya hemos abordado; inclusive, en el año 2013 el Colegio planteó un proyecto de ley con un alcance similar.

Para comenzar, quería focalizar en un punto de corte procedimental que desconocemos si ha sido analizado; si es así, les pido que me lo hagan saber a los efectos de no hacerles perder tiempo.

En una lectura rápida del proyecto, hemos identificado un tema de competencia de órganos o de fuente normativa para la regulación de este mecanismo.

Como todos sabemos, la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia compete a la Asamblea General reunida en ambas Cámaras. El artículo 105 de la Constitución establece que el Reglamento interno de cada Cámara es formulado por cada una de ellas y el que regula el funcionamiento interno de la Asamblea General, lo es por esta misma en reunión de ambas Cámaras.

Este proyecto, al igual que los que se han manejado en el pasado -al menos en el pasado reciente-, busca regular aspectos reservados a la ley y otros que son típicos de un reglamento interno de uno de los órganos del Poder Judicial, en este caso, concretamente, de la Asamblea General actuando en reunión de ambas Cámaras.

No sabemos si este tema fue analizado antes -por lo tanto, no queremos hacer demasiado hincapié en eso-, pero identificamos que en el proyecto existen previsiones típicas de reglamento de funcionamiento de un órgano del Poder Legislativo y, a la vez, algunos otros que son típicos de la ley. Desde el viernes, en que recibimos la invitación, hasta hoy no tuvimos tiempo de hacer consultas a alguno de los constitucionalistas que forman parte del Colegio y que quizás nos hubieran podido ilustrar con mayor detalle sobre el punto. En todo caso, este es un tema relevante y cualquier otra cosa que digamos siempre estará condicionada a la viabilidad del tipo de fuente normativa a través de la cual se pretenda regular la situación.

Hecha esta salvedad, diré lo siguiente. En la exposición de motivos se hace referencia a que en la actual Legislatura existe un proyecto de ley que está a estudio de una Comisión Especial de la Asamblea General. Si no me equivoco, el doctor Ope Pasquet es integrante de ella, y no recuerdo si algún legislador más de los presentes. No sé hasta qué punto existe compatibilidad entre ambos mecanismos o en la discusión de dos proyectos similares por dos vías distintas.

Un primer punto que nos parece relevante referir y que, si se quiere, da marco a la posición histórica del Colegio de Abogados del Uruguay respecto a esto, es el de deslindar el mecanismo de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de lo que se ha denominado, en la región y también en el mundo, "falta de legitimidad democrática del Poder Judicial". Ese concepto que se ha trasladado de una región a otra, a nivel doctrinario, de pronunciamientos e, inclusive, de organismos internacionales de derechos humanos, no es un problema en Uruguay. La falta de legitimación democrática que surge en otros países, vinculada a la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo a través del Poder Ejecutivo -que muchas veces termina designando a los ministros-, en Uruguay no es un problema. El modelo establecido en nuestra Constitución otorga un amplio marco de legitimidad democrática. El mayor órgano de representatividad democrática que existe a nivel de representación, la Asamblea General, es el encargado de designarlos.

Sí se puede focalizar -entendemos que existe un campo para avanzar- en el procedimiento de transparencia de la decisión de un órgano particular, como el Poder Legislativo. No se trata de la legitimidad democrática del Poder Judicial ni de la legitimidad democrática del Poder Legislativo, sino de la transparencia en los procederes o en las actuaciones del Poder Legislativo.

Por lo que pudimos ver -desde el viernes hasta hoy no hemos tenido tiempo de hacer un análisis pormenorizado de las fuentes ni de cómo se han ido modificando algunas disposiciones respecto al proyecto de ley del Colegio de Abogados del año 2013 y al que propusieron las ONG en el año 2015 o 2016-, este proyecto tiene algunos puntos que deberían ser debatidos con mayor profundidad. Tanto el proyecto originario del Colegio de Abogados como el de las organizaciones no gubernamentales -que de alguna manera se plasman en el que se está debatiendo- refieren a las audiencias públicas, a su contenido y a las expresiones o exposiciones que deben formular los candidatos o precandidatos que se manejen. A ese respecto debemos ser especialmente cuidadosos, porque los eventuales pronunciamientos que puedan existir de parte de las personas que se están candidateando a ocupar esos cargos pueden generar efectos perjudiciales en el funcionamiento ulterior de un Poder del Estado, como el Poder Judicial, y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por el prejuzgamiento que pueda presuponer en algunos puntos.

SEÑOR GIANERO (Gastón).- No solo agradecemos la invitación que se nos cursó para que concurriéramos en representación del Colegio de Abogados y en lo personal, sino que reivindicamos y reconocemos la importancia que tiene para la institución que integramos que nos reciban a fin de hacer nuestros aportes y dar nuestra opinión. Por eso siempre estamos, como ya saben, a las órdenes de la Comisión.

Alguna vez me ha tocado venir, en el caso de algún otro proyecto de ley, pero la situación ahora es distinta, en la medida que este proyecto tiene muchas similitudes con el que el Colegio de Abogados presentó en su momento. Entonces, puede parecer extraño que hagamos puntualizaciones, pero es cierto que aquel se redactó en el año

2013 y que recibió muchos aportes de los colegas afiliados con relación a algunas de nuestras preocupaciones.

Coincidimos con que el problema no es de transparencia ni de legitimidad del Poder Judicial, sino de transparencia del procedimiento por el cual se llega. Eso es reconocido por todos. Lo que uno se pregunta es si el procedimiento previsto en el proyecto levanta esa observación respecto a su transparencia. El hecho de hacer audiencias públicas y de escuchar a los postulantes supone publicidad pero no necesariamente determina, de por sí, transparencia en la decisión o en la selección del designado.

No me consta que exista, pero se comenta que con el sistema actual se corre el riesgo de que los distintos postulantes hagan *lobby* a fin de que se los designe. En realidad, si ese fuera el temor o el procedimiento que se quiere evitar, no estoy demasiado seguro de que el proyecto lo logre.

¿Qué pretendemos de nuestros magistrados y de la máxima autoridad del Poder Judicial? Ese valor de independencia técnica que nos reconocemos como país y como sistema democrático, que es sumamente peculiar y distinto a los que existen en la región.

La temática a abordar en las audiencias públicas también es un asunto delicado. ¿Por qué? Porque se trata de quienes después van a tener que fallar en causas que, si llegan a la Suprema Corte de Justicia, o aun al TCA, no son menores, más allá de que la Justicia no se mida en función de si la causa es importante o no; la justicia es justicia o no lo es, pero el hecho de comprometer una opinión sobre ciertos temas, eventualmente podría determinar a la persona.

Veníamos comentando con el doctor Pescadere que en la actualidad hay un cuestionamiento -no vamos a decir si justificado o no- respecto a la actuación de un integrante de la Suprema Corte de Justicia en determinadas causas, por alguna manifestación personal efectuada sobre ese tema. No digo que no debería haber audiencias públicas ni que estos no deberían ser los temas a tratar; solo digo, como aporte, que debemos tener mucho cuidado con la temática a desarrollar en esas audiencias públicas. Los jueces no hablan; los jueces dictan sentencias. Son las sentencias las que hablan por los jueces. Si los jueces intervienen en ámbitos que no son el dictado de sentencias, eventualmente, podremos tener algún problema. Los criterios por los cuales ustedes, como legisladores, y nosotros, como integrantes de la sociedad, valoramos la opinión de tal o cual individuo, varían según las épocas, la conformación de los órganos colegiados, la moda -no dicho en tono despectivo-, las corrientes de pensamiento y las corrientes filosóficas que en determinado momento están en boga. Por este motivo, en primer lugar, la exposición de las cuestiones personales no constituye obligación alguna. El postulante que hizo toda una exposición respecto de cualquier tema en determinado sentido no termina, necesariamente, obligado por ello, por lo cual -no digo que vaya a pasar; no va a pasar-, no le costaría más que adaptar su discurso a lo que entiende puede llegar a ser conveniente a los efectos de su postulación.

En segundo término, no solo no lo obliga, sino que, eventualmente, podría llegar a comprometer esa independencia técnica.

Está muy bien la filosofía del proyecto de ley. De repente tendríamos que ponernos a pensar un poco para identificar claramente cuáles son los inconvenientes que queremos evitar y diseñar las herramientas para hacerlo, para que sean a la medida del inconveniente más que ampliar el procedimiento y prever cuestiones que, eventualmente, nos pueden generar otro tipo de problemas que hoy no tenemos sobre la mesa.

Quedamos a las órdenes y con la obligación de continuar estudiando y pensando esta iniciativa.

SEÑORA ABDALA (Pablo).- Agradezco mucho las impresiones que han volcado con relación al proyecto porque nos invitan a actuar con cautela, por lo menos en lo que a mí respecta.

Entiendo y puedo llegar a compartir la intención de esta iniciativa -por supuesto no vamos a abrir el debate ahora-, pero advierto que no está exenta de riesgos desde el punto de vista de la constitucionalidad y de la eficacia en cuanto a alcanzar el objetivo que se dice perseguir, particularmente en materia de transparencia a la hora de tomar las decisiones con relación a este aspecto y a la evaluación de los méritos y la promoción a estos cargos de enorme importancia institucional de aquellos que reúnan los mejores antecedentes.

Digo esto porque, en primer lugar, deberíamos discutir -seguramente será parte del debate que demos cuando este proyecto avance, si es que avanza- si la ausencia de transparencia es real. Me parece que se trata de un tema de previo pronunciamiento. A ese respecto puedo tener una opinión distinta de la que seguramente tengan los proponentes de la iniciativa. Entiendo que, en la medida en que el Poder Legislativo, a la hora de llenar las vacantes de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, actúe en el marco de lo que la Constitución establece, hay un margen de discrecionalidad que no es ilimitada, sino que está establecida dentro de determinados plazos, con ciertas características y condiciones, y que cualquier decisión que se adopte no depende -a mi juicio- de procedimientos o de reglas que la Constitución no establezca como para garantizar la transparencia. Obviamente, la transparencia está sometida al control popular y al escrutinio de las decisiones que todos los gobernantes tomamos. En definitiva, no establecemos procedimientos para cada cosa que hacemos o para cada decisión que tomamos quienes somos el soporte humano del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, en su caso.

Creo que en cuanto a la evaluación de los méritos, allí también habría que analizar alguna cuestión de constitucionalidad porque los méritos son evaluados por la Suprema Corte de Justicia o el Poder Judicial con relación, particularmente, a la designación de los ministros de los Tribunales de Apelaciones para ocupar las vacantes de ministros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la Suprema Corte de Justicia.

Por lo tanto, se establecen mecanismos en cuanto a que el Parlamento evalúe los méritos y los conocimientos de los postulantes para ocupar estos cargos en un procedimiento que, eventualmente, podría conllevar los potenciales riesgos que el doctor Gianero mencionaba.

Otro aspecto que me ha generado una duda es la pregunta concreta que quiero trasladar en esta oportunidad al Colegio de Abogados. Nos decía el doctor Pescadere que no tuvieron la oportunidad de pedir opiniones a los constitucionalistas afiliados al Colegio, y yo creo que sería muy importante tenerlas.

El artículo 6° del proyecto de ley otorga a esta Comisión Especial una potestad que -no sé si no es una suerte de apropiación de una potestad—, en realidad, no es de la Comisión sino de la Asamblea General entera; se trata de una preselección. Dice que de quienes se postulen o sean postulados para ocupar estos altos cargos en la Suprema Corte y en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Comisión Especial hará una selección de diez postulantes. Ahora, ¿es la Comisión Especial o la Asamblea General? Porque la Comisión Especial es asesora de la Asamblea General. Me pregunto si este aspecto implica un recorte de las potestades que, en realidad, son de la Asamblea General en su conjunto, de los ciento treinta legisladores, y no de los senadores y de los diputados que se proyecta integrarán la Comisión Especial. Me parece que esto, en algún sentido, es poner un límite o acotar una potestad que en la Constitución es ilimitada.

Del elenco de los ministros de los Tribunales de Apelaciones o de los abogados con diez años de ejercicio, los ciento treinta integrantes de la Asamblea General designan al candidato que consideran más conveniente para ocupar un cargo en la Suprema Corte o en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ahora, la potestad es de la Asamblea General, no de la Comisión Especial de la Asamblea General, porque si la Comisión Especial resuelve que determinado postulante sea descartado, que no sea preseleccionado, ¿entonces la Asamblea General no podrá designarlo y si lo designara sería contrariando una ley vigente -que sería esta- supuestamente reglamentaria de la Constitución y, a mi juicio, violatoria de la Carta por la razón que acabo de expresar?

En principio, luego de una somera lectura del articulado, me asalta esa duda y no es menor porque esto no tiene que ver con la transparencia sino ni más ni menos que con la distribución de las competencias y con las potestades, en este caso, de la Asamblea General a la hora de un aspecto que, a mi juicio, es crucial en el funcionamiento institucional de la República, que es la relación entre los Poderes del Estado.

SEÑOR PESCADERE (Diego).- En cuanto a lo que nos consultaba el señor diputado Abdala, la inquietud que inicialmente planteamos está vinculada con la naturaleza de la norma de que se trata y del órgano competente para dictar una norma con el alcance que se pretende.

Como la potestad para designar miembros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo compete exclusivamente a la Asamblea General, aquellas normas de procedimiento que pueden incluir, por ejemplo, la forma en que se va desarrollando esa preselección, debería ser resorte -en una primera lectura; reiteramos: no lo hemos podido analizar en profundidad- no de una ley, sino del Reglamento de la Asamblea General, cuyo ámbito no es sustituible a través de una ley. Recordamos de nuestra época de estudiantes algunas diferencias que planteaba, por ejemplo, el profesor Cassinelli, en cuanto a que determinadas situaciones no se podían resolver por ley, aun cuando se reunieran las mayorías parlamentarias necesarias para aprobarlas. Un ejemplo eran aquellas cuestiones que estaban reservadas al ámbito de los Reglamentos de las Cámaras. En particular, cada uno de ellos es inamovible aunque exista una ley y a pesar de que si se trata del Reglamento de una Cámara solo contó con la voluntad de los miembros de ese Cuerpo.

El Reglamento de la Asamblea General funciona con autonomía de las leyes -no puede ser vetado por el Poder Ejecutivo, etcétera- y, las mayorías que se conforman son distintas porque son la sumatoria de ambas Cámaras.

Entonces, la inquietud que planteaba el señor diputado Abdala en cuanto a la limitación a través de una ley respecto a esa limitación o preselección de candidatos parecería, en un estudio preliminar, que puede ser solucionada si eso se establece en un Reglamento de la Asamblea General. | Si la Asamblea General se autoestablece un mecanismo acerca de cómo realizar su trabajo, haciendo de un número una preselección y luego disponiendo todos los pasos, seguramente no le encontremos problemas de inconstitucionalidad. ¿Por qué? Porque es el órgano que tiene la facultad el que se la está reglamentando y autolimitando. Si es por ley, podríamos entrar a analizar su constitucionalidad o su eficacia; podríamos analizar si la ley puede regular o no la materia que el constituyente reserva al Reglamento de la Cámara, como establece el artículo 105 de la Carta.

SEÑOR GIANERO (Gastón).- Efectivamente, la potestad de dictar la reglamentación de cada una de las Cámaras y de la Asamblea General como reunión de ambas proviene de la Constitución. Si la ley pudiera interferir en esa facultad, constitucionalmente otorgada a cada una de las Cámaras y a la reunión de ellas,

podríamos sostener -no soy el encargado de dictar la inconstitucionalidad de las leyes- que esa ley está modificando la atribución de competencias para el dictado de una determinada norma jurídica por encima de lo que prevé la Constitución.

El proyecto, en general, navega entre la reglamentación del procedimiento constitucionalmente previsto y el dictado de una ley que regule otros aspectos que sí podrían ser establecidos. El artículo 1º, que refiere a la creación de la Comisión Especial, es competencia de la Asamblea General -en parte, por lo que señalaba el señor diputado Abdala-, dictando su propio reglamento. No así algunos de los otros artículos.

SEÑOR ZAVALA (Alejandro).- El proyecto que presentó en su momento el Colegio de Abogados del Uruguay, ¿cómo salvaba el problema de la constitucionalidad?

SEÑOR PESCADERE (Diego).- Honestamente, no lo recuerdo. Creo que, originariamente, planteamos un proyecto de ley y luego, en la discusión, se llegó a la conclusión de que debería ser un reglamento de la Asamblea General. Tengo aquí las comparecencias de los años 2013, 2015 y 2017. No pude leerlas todas con detenimiento, pero creo que la conclusión a la que se llegó, en la comparecencia ante la Comisión de la Asamblea General, fue que debía irse por la vía no de un proyecto de ley, sino de un reglamento de la propia Asamblea General. Creo que cometimos el mismo pecado original y que luego, en la discusión, se llegó a esta última conclusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Mientras se intercambiaba, buscamos el antecedente con la Secretaría. Es el Distribuido de la Asamblea General, del 22 de diciembre de 2015: Ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. (Reglamentación de los Procedimientos Constitucionales para su Designación). (Antecedentes). (Colegio de Abogados).

Lo vamos a repartir en forma electrónica a los integrantes de la Comisión.

SEÑOR PESCADERE (Diego).- Al considerarse la petición que formularon las ONG, al amparo del artículo 30 de la Constitución, se realizaron distintas actuaciones. No todas están en ese repartido. Creo que hay otro del año 2017.

SEÑOR PRESIDENTE.- También lo tenemos y será enviado, de forma electrónica, a los integrantes de la Comisión.

SEÑOR PESCADERE (Diego).- Quiero comentar algo sobre lo que mencionó el señor diputado Pablo Abdala respecto a la consideración de los méritos de los eventuales candidatos a ocupar cargos en la Suprema Corte de Justicia.

Como bien dijo el señor diputado, la Constitución no establece ningún mérito para ser miembro de la Suprema Corte de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, salvo el de tener determinada antigüedad en un cargo de la judicatura o del ministerio público fiscal o ser abogado con más de diez años de ejercicio profesional. Yo podría ser miembro de la Suprema Corte de Justicia, sin tener méritos para serlo, porque soy abogado y tengo más de diez años de actividad profesional.

Sin perjuicio de ello, con la evolución, el Poder Legislativo ha ido dictando una serie de disposiciones que apuntan a la meritocracia -desde que se entra a la carrera judicial hasta que se llega a los tribunales de apelaciones-, por algunas normas constitucionales, por otras normas legales e, inclusive, por iniciativa de los órganos rectores. La Suprema Corte de Justicia ha dictado varias normas que apuntan a generar una meritocracia en la carrera judicial. Entonces, sin perjuicio de que la Constitución desde hace muchos años no se ha modificado en estos capítulos, parece relevante que los méritos de las personas sean considerados a efectos de formular las designaciones. Eso no quita que la discrecionalidad a la que refería el señor diputado Pablo Abdala exista, y sea una

discrecionalidad política. Ocurre que, con el paso de los años, lo que todos entendemos por discrecionalidad política ha cambiado. En ese marco de discrecionalidad, hace cincuenta años se podían aceptar algunas cosas que hoy ninguno de nosotros toleraría.

Como no podía ser de otra manera, coincido con el señor diputado Pablo Abdala en cuanto al alcance del mecanismo constitucional. Nos parece que, como sociedad, deberíamos caminar hacia la transparencia de conocer los méritos de los candidatos. Después, se tomarán las decisiones políticas del caso, eventualmente no eligiendo a quien parece tener más méritos. De cualquier manera, la ciudadanía sabría sobre qué bases se tomó la decisión.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Quiero dejar constancia de que comparto plenamente el criterio que acaba de mencionar el doctor Diego Pescadere. Cuando referí a la discrecionalidad, lo hice estrictamente desde el punto de vista de la vigencia del derecho público, en el sentido de lo que formalmente establece la Constitución.

En la práctica -estoy por cumplir quince años como legislador-, no recuerdo haber votado nunca, ni mis colegas, la designación de algún candidato a la Suprema Corte de Justicia o al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que no fuera ministro de los tribunales de apelaciones. De pronto no votábamos al más antiguo, pero siempre nos manejábamos dentro del elenco de los jueces que fungían en distintos tribunales de apelaciones. No recuerdo haber votado jamás un candidato que fuera simplemente abogado con diez años de antigüedad, por las razones que menciona el doctor Pescadere, que son de absoluta prudencia y conveniencia institucional.

Reitero: cuando intervine antes lo hice desde el punto de vista del análisis estricto del proyecto que se propone; no estaba postulando un criterio o temperamento. Creo que todos deberíamos, cada vez más, avanzar en el camino de la profesionalización y del reconocimiento de los méritos y la antigüedad de los postulantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración les agradece su presencia.

(Se retira de sala la delegación del Colegio de Abogados del Uruguay)

——Se pasa a considerar el proyecto de ley a estudio.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Sin duda, el tema al que refiere el proyecto es muy importante ya que tiene que ver con la integración de los máximos órganos de nuestro sistema jurisdiccional.

Antes de entrar al tratamiento específico del proyecto, quiero hacer una consideración de carácter general, y es la siguiente. No perdamos de vista, cuando nos metemos en este territorio, que el conjunto de nuestros órganos jurisdiccionales goza de un prestigio extraordinario en el concierto de la justicia hemisférica, no solo latinoamericana. En todos los *rankings*, evaluaciones y estimaciones conocidos, el Poder Judicial uruguayo, el de ahora y el de siempre, está en los primerísimos lugares en cuanto al reconocimiento por su independencia del sistema político y por su integridad.

Por supuesto, en un caso o en otro podrá haber alguna excepción que desmerezca o que manche el prestigio general del que hablo, pero la regla general, la norma, es que nuestros órganos jurisdiccionales actúan con independencia del sistema político y que los jueces son íntegros, honestos, que merecen reconocimiento dentro y fuera de fronteras.

Creo que es algo que debemos tener en cuenta antes de legislar en esta materia, por aquello que siempre se dice: “Si no está roto, no lo arregle”. ¿Qué es lo que vamos a hacer? Tengamos cuidado porque estaríamos legislando sobre algo que hoy funciona

muy bien, no según los estándares internos que nosotros podemos manejar, sino según criterios internacionales

Una de las últimas mediciones de prestigio que se ha difundido -no sé si de Latinobarómetro o alguna cuestión similar-, demuestra que en el hemisferio occidental nuestro Poder Judicial está segundo, solo respecto al Poder Judicial de Canadá, en cuanto a prestigio por su independencia e integridad. Por ejemplo, está aun por encima del sistema de los Estados Unidos, que a su manera también es prestigioso.

En segundo término, en cuanto a la transparencia, creo que es muy correcta y muy pertinente la precisión que se ha hecho aquí: no estamos hablando de transparencia del Poder Judicial, sino de transparencia en cuanto a los procedimientos que utiliza la Asamblea General para designar ministros de la Suprema Corte de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Es un tema nuestro; no es un tema que afecte al Poder Judicial. | Por supuesto, toda obra humana es perfectible. La Constitución es perfectible y, aun sin entrar al campo de la reforma constitucional, podemos dictar normas que mejoren lo que actualmente tenemos, pero hay que ir con mucho cuidado.

En este proyecto de ley, que me parece ha tratado de ser equilibrado y ponderado -reconozco que no hay ninguna disposición que pueda calificarse de aventurada o de falta de razonabilidad-, hay algunas cosas me parecen convenientes. Por ejemplo, que se abra un proceso en el cual los interesados en acceder a la Suprema Corte de Justicia puedan manifestar que lo son y traer su nombre a la consideración de la Asamblea General o que, eventualmente, terceros traigan nombres de personas que ellos entienden deben ser consideradas a los efectos de una designación. Esa apertura me parece saludable. No tiene tanto que ver con la transparencia, pero sí con la democratización del proceso. Si hay gente que entiende que fulano debe estar en la Suprema Corte de Justicia, me parece muy bien que pueda decirlo, con un tiempo y un procedimiento a seguir, regulado e institucionalizado.

Otras disposiciones del proyecto me merecen reparos, a mi juicio, serios. El tema de las audiencias públicas, por ejemplo. Creo que es algo que debemos meditar profundamente porque, ¿qué podemos evaluar nosotros de lo que vengan a decirnos los postulantes o los postulados a la Corte? Digámoslo con toda franqueza y sinceridad: ¿quién de nosotros está en condiciones de evaluar, desde el punto de vista técnico, a alguien que tenga las credenciales suficientes como para merecer el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo? Yo declaro que no lo estoy; no me considero apto para hacer ese juicio. Se trata de gente que está dedicada a la tarea jurisdiccional desde hace treinta o cuarenta años, que ha hecho de eso su profesión y su vida y que tiene un caudal de conocimiento jurídico que rebasa, amplísimamente, lo que podamos saber los integrantes de la Asamblea General. Habrá algún caso de algún jurista egregio que se siente aquí alguna vez pero, en general, no ocurre.

Entonces, ¿qué preguntas les haríamos? ¿Las que nos surgieran a nosotros tras escuchar a algún juez que desarrolle su exposición? No creo. Haríamos las preguntas que nos sugerirían nuestros asesores y luego evaluaríamos las respuestas, no nosotros, que no estaríamos en condiciones técnicas de hacerlo, sino nuestros asesores, los de cada partido. De manera que vendríamos aquí, con algo escrito por otros, a decir que lo que dijo el doctor fulano de tal no nos satisface desde tal punto de vista o que nos parece mejor la exposición de zutano por tal otra cosa. Eso no lo elaboraríamos nosotros, sino que vendría hecho por los asesores de nuestros partidos.

¿Esto agrega transparencia al sistema o se la quita? Estaríamos introduciendo cuestionamientos o apoyos que no elaboraríamos nosotros, sino que nos vendrían dados.

Así que repetiríamos lo que otros pensaron y redactaron por nosotros. Me parece que funcionaría así.

Por supuesto que no vamos a decidir quién va a integrar la Corte en función de las posiciones que tome sobre temas técnicos muy particulares: sobre la guarda de la cosa, en el artículo 1324 del Código Civil, o la acción de repetición en el seguro en tales y cuales condiciones. Obviamente, no son esas cosas las que vamos a discutir. Iríamos por los temas que son de carácter más próximo a la política, como el papel del juez en el juicio de inconstitucionalidad, en los derechos humanos, en la relación entre el orden jurídico internacional y el nuestro. Son todas cuestiones muy políticas.

Por ese camino nos iríamos adentrando en la politización de estas cuestiones, algo que ya ha pasado en países que tienen un largo trayecto recorrido en materia de audiencias de los candidatos a la Corte. Me refiero a los Estados Unidos de América donde, a partir de cierto momento, hace ya unos cuantos años, empezó a utilizarse el sistema de audiencias para sondear ideológicamente a los candidatos. Empezaron los demócratas cuestionando a los candidatos republicanos y siguieron los republicanos cuestionando a los candidatos demócratas, y hoy es una crítica común a la Justicia de los Estados Unidos, porque está muy politizada. La Suprema Corte de Justicia no escapa a esa politización. Es un tema que está en el centro del debate público en los Estados Unidos: cómo se ha ido politizando la propia Corte. De manera que anticipan en cada tema cómo van a votar: son cinco y cuatro, cuatro y cinco o cuatro y cuatro. Hasta dicen: "El miembro moderado, que a veces cambia, es fulano". El sistema ha ido en ese sentido y estas audiencias han jugado un rol.

En nuestro sistema las cosas no ocurren así: de ningún juez se puede anticipar que va a votar así o asá, en función de su ideología o pertenencia política, que los jueces ocultan cuidadosamente. Eso no se sabe y muchas veces hay resultados que sorprenden porque votan juntos jueces que en otros temas habían votado separados y llama la atención cómo en esto estaban de acuerdo. Esas cosas pasan porque no hay, en nuestra Justicia, alineamientos político- partidarios. Todo esto con los matices de la vida real; siempre hay algún caso que genera algún comentario. En general, ocurre como lo afirmo, y lo hago con cierta propiedad: conozco el sistema por haber sido abogado muchos años y porque, como es notorio, soy cónyuge de una persona que integra el Poder Judicial.

Esto es así: nadie puede anticipar hoy, en nuestro sistema de justicia, que fulano va a votar así o asá en función de una pertenencia política o de una ideología política, que se le atribuye, porque los jueces no lo dicen.

No creo que el sistema de las audiencias incorpore alguna ventaja, sino que puede introducirnos en el camino de la politización, que no es bueno.

Entro ahora a considerar algunas especificidades de la redacción del proyecto que, más allá de que estemos de acuerdo o en contra, hay que atender y corregir.

En el artículo 5º parece surgir la idea de que los interesados en ser designados harán las postulaciones, porque dice: "se recibirán las formuladas" -se refiere a las postulaciones- "por quienes cumplan con las condiciones establecidas en los artículos 235 y 308 de la Constitución". Da la impresión de que se postula quien aspira a ser designado juez de la Suprema Corte de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Robusteciendo esta interpretación, en el segundo inciso se establece: "Quien formule la pre postulación deberá indicar nombre, cédula de identidad, domicilio, título habilitante y agregar currículum vitae". Todo esto indica claramente que el que se postula es el interesado; es una autopostulación.

Sin embargo, en disposiciones siguientes da la impresión de que se parte de una base distinta, es decir, que la postulación la hace otro. Más adelante, establece: "Luego, la Comisión Especial procederá a comunicarse con cada uno de los pre postulados informando de la postulación y solicitando manifiesten si aceptan ser candidatos para el o los cargos vacantes". Obviamente, da la impresión de que se parte de la base de que el propio interesado no hizo la postulación, sino un tercero, y por eso se comunica a la persona que ha sido postulada y se le pregunta si acepta o no. Además, en el artículo 7º se le pide que presente su currículum vitae actualizado. No tendría sentido pedir esto si la persona se postula a sí misma, como sugiere el artículo 5º.

Estas son incongruencias que deberían corregirse.

En el artículo 8º se establece: "El Presidente de la Asamblea General comunicará a la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo la lista de candidatos a efectos de que se remita [...], legajo y antecedentes si fueran jueces". Más allá del problema de redacción evidente -no es "del Tribunal de lo Contencioso Administrativo" sino "al Tribunal de lo Contencioso Administrativo"-, lo que ocurre es que el Tribunal no tiene jueces por debajo; entonces, no tiene sentido pedir antecedentes a los postulantes porque no los tienen. La única que tiene antecedentes de los jueces es la Suprema Corte de Justicia. Son aspectos menores pero, sin embargo, obligan a corregir el articulado en esos puntos.

Quedan pendientes otras cuestiones de más bulto, como la que planteó recién el Colegio de Abogados: la constitucionalidad de una norma que crea una Comisión en el seno de la Asamblea General, lo que me parece que deberá analizarse con el auxilio de los constitucionalistas que puedan ilustrarnos en la materia.

Son estas consideraciones las que planteo, a cuenta de otras que podrán hacerse si la Comisión avanza en el estudio del proyecto.

SEÑOR ZAVALA (Alejandro).- En el mismo tenor que el señor diputado Pasquet, pido la palabra para hacer alguna consideración general y para discrepar con él.

En el fondo del asunto, que es el corazón de la preocupación -esto tiene que ver con cómo los parlamentarios seleccionamos a quienes van a integrar el orden superior del Poder Judicial-, está lo que planteaba el señor diputado Pasquet de la injerencia política o de la valoración política de los candidatos.

Me quiero detener y ser explícito: yo considero que todo es política. Cruzar la calle es política; cruzar con la roja o con la verde es una decisión política, tiene que ver con aspectos filosóficos, con las decisiones que uno toma, pero eso no significa que sea político- partidario, ni siquiera que sea de izquierda o de derecha o cosas por el estilo: tiene que ver con lo que uno piensa de la sociedad o con lo que uno pretende que las personas que uno está designando tengan en consideración al momento de tomar sus decisiones. Esto no implica ninguna interferencia en las decisiones que vamos a tomar, sino saber cómo ven la vida y los aspectos jurisdiccionales del ejercicio de su profesión estas personas que van a ser autónomas, que van a tener capacidad de decisión sobre un montón de cosas. De esa manera, podremos tener una decisión fundada, porque por algo el constitucionalista -y, obviamente, los ciudadanos y las ciudadanas- nos dio la responsabilidad de tomar esta decisión.

La preocupación central es que la formación de esta opinión, que después se trasunta en un voto, sea abierta, pública. Es verdad que también uno se la puede formar entrevistando en su despacho al candidato o a la candidata que esté postulándose, para saber cuáles son las opiniones que tiene con respecto a un tema o a otro -es lo que hoy sucede-, pero no ocurre que participen de una audiencia para dar su opinión

públicamente. Hoy nos formamos la opinión en función de los antecedentes que llegan y de lo que consultamos -es la manera más responsable que uno tiene de formarse una opinión y está bien que sea así-, pero lo que se pretende es que la información sea pública, que de alguna manera los ciudadanos y las ciudadanas sepan qué responden a estas preguntas quienes son candidatos.

Se podrá discutir si las exposiciones tienen que ser sobre estos temas o sobre otros, pero quiero defender la intención de que se exponga públicamente, de que sepamos qué piensan sobre algunas cosas los candidatos que van a integrar los órganos máximos del Poder Judicial.

Obviamente, no digo que esto vuelva predecible -no es la voluntad ni la intención- los comportamientos de estas autoridades del Poder Judicial, como el señor diputado Pasquet señalaba que sucede actualmente en Estados Unidos. Si se quiere, allí hay un desvío de lo que uno podría entender y es que, en realidad, la persona tiene una cosmovisión de la vida pero luego, en los casos particulares, dependerá de la situación concreta y no debería ser previsible salvo en cuestiones muy grandes como en lo que refiere a defensa de la república o consideraciones por el estilo. Esperamos de todos los integrantes del Poder Judicial, poder prever, efectivamente, cuál será la posición que tendrán al momento de juzgar.

Quiero defender esto porque, más allá de las consideraciones sobre constitucionalidad -que entiendo perfectamente- o las mejoras de redacción que pueda hacerse, el corazón del proyecto es que haya una exposición pública, que la ciudadanía pueda saber lo que pretenden las personas que se postulan al cargo y cuáles son sus grandes visiones sobre su rol y el rol del órgano que van a integrar. Me parece que esa, precisamente, es la tarea que tenemos como legisladores: tomar decisión fundada en función de estas cosas. Me parece que es mucho más sano que sea de manera pública, y que toda la gente sepa cuáles son los fundamentos que llevan a tomar una decisión, a que sea de una manera no pública, reservada, que después solo se manifieste en la expresión del voto fundado de los miembros de la Asamblea General. Esto es mejor para la república, inclusive para la democracia, considerando los riesgos que el señor diputado Pasquet plantea.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Solo para dejar alguna constancia y para trasmitir a la Comisión cuál es el estilo de nuestra visión con relación a esto y cuál será nuestra actitud política en la medida en que este proyecto prospere o en la medida en que quienes lo están promoviendo resuelvan avanzar.

Nosotros vamos a votar negativamente el proyecto de ley. Con franqueza, lo consideramos inconveniente. Creemos que no viene a llenar una necesidad o a solucionar un problema porque en todo el proceso de designación de los integrantes de la Corte y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no falta transparencia y creo que el sistema funciona y ha funcionado razonablemente bien.

Considero que cuando el constituyente estableció el mecanismo en los términos en los que está establecido en el artículo 235, por algo lo hizo de esa forma y no de otra; en esa disposición no está previsto ningún mecanismo ni procedimiento necesario en cuanto a evaluar o interrogar a los posibles postulantes sobre sus definiciones en distintas materias jurídicas, con relación a distintas ramas del derecho. Eventualmente, eso podría llegar a generar no solo el riesgo de politización o de partidización que se manifestaba -es real-, sino una afectación de la independencia del Poder Judicial, porque los Poderes son independientes y el principio de separación de Poderes -creo yo; todos coincidiremos en eso- es uno de los valores esenciales de la democracia y de la república y lo tenemos que preservar en todo momento y de las más diversas formas.

Establecer mecanismos de estas características, para que quienes en el futuro vayan a ocupar los cargos y a llenar las vacantes de ministros del Tribunal y de ministros de la Corte tengan que comparecer al Parlamento a pronunciarse sobre determinados aspectos, creo que en algún sentido establece una forma de subordinación, de sumisión, que no es atinada ni conveniente y que puede llegar a condicionar hacia el futuro las relaciones entre los Poderes del Estado de una manera inconveniente y que la Constitución no prevé. Por lo tanto, a mi juicio, esto entraña un peligro o una consecuencia que puede ser indeseable en la perspectiva que yo señalaba.

Creo que el proyecto tiene dificultades. Cuando compareció el Colegio de Abogados, manifesté una en cuanto al mecanismo que se establece, y este claramente expresó que la conformación de una Comisión Especial, por ley, puede implicar un retaceo a la potestad legislativa en lo que concierne a la designación de ministros de la Corte y del Tribunal; por lo tanto, nos introduciríamos en un camino, a mi juicio, peligroso y desde ese punto de vista indeseable.

Si el propósito es conocer antecedentes e investigar en el buen sentido del término y hasta donde corresponda la actuación de los magistrados que se postulen o que estén llamados a ocupar estas responsabilidades, eso ya es público y está a la vista, porque en todos los casos estamos hablando, por lo menos con respecto a los magistrados judiciales, de los miembros del Poder Judicial o, eventualmente, del Ministerio Público que puedan llegar a ocupar estas posiciones; estos tienen una larga trayectoria en la judicatura, se han expresado a través de sus fallos, de sus sentencias, se han definido desde el punto de vista jurídico en las más diversas materias y eso al alcance de quien lo quiera ver. No es necesario establecer un mecanismo solemne de estas características en el ámbito del Poder Legislativo al que deban, por lo tanto, someterse quienes se postulan o sean postulados para ocupar estos cargos en la forma que el proyecto de ley prevé.

Me parece que no agrega nada y, en tal caso, puede llegar a significar la asunción de determinados riesgos desde el punto de vista institucional que yo, francamente, considero innecesarios, sobre todo para la realidad del Uruguay.

Por supuesto que comparto que el Poder Judicial goza de un bien ganado prestigio al que todos, no solo los integrantes del Poder Judicial sino los integrantes de los demás Poderes del Estado, tenemos que contribuir permanentemente con nuestros actos y con nuestros dichos a preservar. Desde ese punto de vista, si el Poder Legislativo resolviera avanzar en la aprobación de una reglamentación legal de estas características, por lo menos a mi juicio, ingresaríamos en un terreno que puede resultar complejo y sinuoso.

SEÑOR PASQUET (Ope).- En este ambiente de consideración serena, aportando razones a favor y en contra, en un plano de razonabilidad en el que estamos todos, quisiera hacer alguna consideración más.

En primer lugar, sabemos que el dispositivo constitucional indica que si dentro de los noventa días de producida la vacante, no hay designación expresa de la Asamblea General, queda automáticamente investido el miembro más antiguo de los tribunales de apelaciones.

Es oportuno tener presente que desde los primeros años de este siglo, las propuestas de la Suprema Corte de Justicia para que se otorgue la venia a los efectos de integrar los tribunales de apelaciones responden a una acordada que la Corte se dictó, limitando sus atribuciones y obligándose a elegir a aquellos que figuren en la lista de los mejores jueces, que se elabora a través de un procedimiento en el que participan no solo

los superiores procesales, es decir, los propios tribunales de apelaciones, sino el Colegio de Abogados y la Universidad de la República.

Antes de la existencia de esa acordada, la Corte proponía a quien quisiera, y se decía que había casos, no justificados, de preferencias o favoritismos por algunos jueces y de postergación de otros. Frente a ese estado de cosas, la Corte, en los primeros años de este siglo, reitero, dictó una acordada por la cual se obliga a elegir entre los primeros jueces de la lista que se conforma con los elementos que mencioné.

En algunos casos, la Corte se apartó de su propio criterio y propuso a alguien que estaba fuera de esa lista, invocando la discrecionalidad que le otorga la Constitución, y el Senado rechazó la venia por considerar que si la Corte había decidido autolimitarse y proponer candidatos de dentro de una lista, debía seguirse ese camino; por eso no se votó la venia y se modificó la propuesta.

A esta altura, la gente que llega a los tribunales de apelaciones y queda en el orden para llegar un día, por antigüedad, a la Suprema Corte de Justicia, viene calificada desde hace muchos años. Actualmente, para ingresar en la carrera, tiene que haber salido del CEJU, ese es el criterio general, y llega después de muchos años, luego de ser evaluada en distintas instancias. Cuando llega a ser considerada para integrar un tribunal de apelaciones es porque tiene el visto bueno, el ascenso, no solo de sus superiores procesales, sino del Colegio de Abogados y de la Universidad de la República. Se produce una selección por capacidad, por mérito, que mejora la calidad de los tribunales de apelaciones.

Creo que, a esta altura, no queda nadie en condiciones de acceder a la Corte que no haya sido seleccionado de esta manera para acceder a los tribunales de apelaciones. Y eso es algo muy bueno del sistema.

En segundo término, a veces puede no ser bueno para nadie que se hagan públicas las consideraciones que se tienen que tomar en cuenta para determinar si una persona está en condiciones o no de acceder a cargos de tanta responsabilidad, en la Suprema Corte o en el TCA, y eso va contra la transparencia en la materia. Puede ocurrir que determinado magistrado sea excelente desde el punto de vista técnico pero tenga problemas de conducta personal o laboral que desaconsejen su designación. Pasa en todos los ámbitos de la vida: fulano es brillante, pero no es muy trabajador y tiene un atraso en su despacho de muchos meses; ya estaba atrasado cuando era juez de instancia y se atrasó aún más cuando fue ministro de un tribunal.

Quizás las sentencias de un magistrado sean brillantes y nos deslumbre con su oratoria, pero desde el punto de vista de su rendimiento laboral deje mucho que desear. Puede haber otras inconductas personales, cuya ventilación pública tampoco sea buena porque se afecta el prestigio de quienes son magistrados o pueden serlo.

Todas esas consideraciones deben hacerse con discreción y prudencia y forman parte del proceso real y verdadero de designación de personas para tan altos cargos. Todo esto lo tenemos que sopesar y tener en cuenta. Es solo a ese título que lo menciono.

SEÑOR PRESIDENTE.- Mantendremos este proyecto de ley en el orden del día, para el próximo miércoles, más allá de los que ya habíamos conversado.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

≠